

## Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások\*

### 1. Bevezetés

Hamvas Béla az „Értekezés a közigazgatásról” című esszéjében<sup>1</sup> a következőt írja: „... vajon miképpen lehetséges, hogy a civilizáció a törvénykönyvet megalkotta, és minden olyan személyt, aki bármiféle életrontást követ el, felelősségre vonhat, holott most a hatalmasokkal szemben tehetetlen? Amit az emberiség számára a múltban a farkas és a horda jelentett, azt most a hivatal jelenti. Ez azonban a való helyzet megfogalmazásának csak a fele. A hivatal a bűncselekményt nem életrontásnak, hanem jognak és igazságnak és törvénynek tünteti fel, és felülről legális apparátussal követi el. S ez az, ami a dolgot hallatlanul szövevényessé teszi. Alig van kínosabb, mint a pozícióelőnyben lévő tehetségtelen ember hatalma alatt állni.” Később pedig egy, a bizánci korban keletkezett költeményt idéz fel, amelyben az egykori kancelláriai írnok által rögzített életképet a következőképp interpretálja: „A hivatal hatalma. Születés, betegség, házasság, szegénység, adó, halál, a hivatal mindenütt ott van. Papír nélkül nincs élet. Az emberek idejönnek a papírért, és várnak. Itt csak várni lehet. Minden egyéb megszűnik. Bent a hivatalnokok ülnek és pletykáznak és firkálnak az észvesztő unalomban. Jó lenne kimenni a napra. Még csak nem is foglalkozhatnak más valamivel, mert itt a spicli, nem faraghatnak valamit, nem szundikálhatnak. Legfeljebb esznek, sokáig, sokáig, rágnak, kenyérhaját, igen lassan, pletykáznak, néha kimennek, félóraig vannak a klozetben vagy a másik hivatalban, és a főnököt szidják. Az emberek az előszobában várnak szótlánul, és a piszkos falakra merednek.”

Hamvas értekezésében megjelenő narratíva tipikus, évszázadok alatt rögzült életérzést ragad meg és nagyít fel: a kiszolgáltatottságát. Ahhoz, hogy a hivatali ügyintézésről, közigazgatási eljárásról kialakult kollektív emlékezet változzék, hosszú utat kellett bejárni.

Ügyfél és hatóság kapcsolatának kulcskérdése a formalizált keretet jelentő eljárás, és az annak során végzett ügyintézés színvonala, minősége. Az eljárás színvonala túlnyomó részben a jogi szabályozáson, míg az ügyintézés az eljáró személy kvalitásain, emberi képességein múlik. Mik lehetnek az egyénnek (ügyfélnek) a hatósággal (közszolgáltatóval) és a nevében eljáró személlyel szemben támasztott minimális elvárásai? Természetesen a jogállamiság, az emberi méltóság és az egyenlőségi jogok követelményeiből erre számos következtetés adódik, de – alapjogvédelmi szempontból – még előnyösebb, ha a gondos, elfogulatlan, hatékony ügyintézés és tisztességes közigazgatási eljárás biztosítékeként önálló, nevesített alapjog is rendelkezésre áll. Erre a 21. századig kellett várni.

Először az Európai Unió 2000-ben elfogadott, 2009-től jogi kötőerővel rendelkező Alapjogi Chartájában (a továbbiakban: Charta) jelent meg a „jó közigazgatás” garanciájaként a megfelelő ügyintézéshez való alapvető jog. Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) „Szabadság és felelősség” c. részében – amelyre a Charta bizonyos fokban hatást gyakorolt<sup>2</sup> – már szintén tartalmazza azt. A megfelelő ügyintézéshez való jog

\* A tanulmány a K-109319. sz. OTKA kutatás („Eljárási alkotmányosság, különös tekintettel az alapjogvédelmi eljárásokra”) keretében készült.

<sup>1</sup> Hamvas Béla: *Patmosz I.* (Budapest: Medio Kiadó 2008)

<sup>2</sup> Chronowski Nóra: „Az Unió értékei és az alaptörvény” in Uő. (szerk.) *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként. Válogatott tanulmányok* (Budapest: HVG-ORAC 2011) 45-98.

megjelenése az alapjogi katalógusokban önmagán túlmutató, szimbolikus jelentőségű, mert mentalitásváltást jelez: az ügyfél már nem kiszolgáltatott, érvényesítheti alapjogi igényét a tisztességes közigazgatási eljárásra. Az alapjogi megfogalmazás azonban nem pusztán szimbólum, az ügyintézés alapjogi jogviszonya transzformálható, és konkrét részjogosítványok érvényesíthetőségét eredményezi.

Valódi nívumról annyiban mégsem beszélhetünk, hogy a bírói (alkotmánybírósági, ombudsmani) gyakorlat már az említett alapjogi katalógusok elfogadása előtt kialakította a megfelelő ügyintézés, tisztességes hatósági eljárás bizonyos részjogosítványait, amelyek előbb a Chartában, majd annak hatására az Alaptörvényben „igazolódtak vissza”. Az alábbiakban ezt az alapjog-fejlődést vázolom, bemutattva előbb a megfelelő ügyintézéshez való uniós jogot, azután a magyar alkotmányjogban kialakult tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jogot.<sup>3</sup>

## 2. A megfelelő ügyintézéshez való jog az EU Alapjogi Chartájában<sup>4</sup>

### 2.1. Megfelelő ügyintézés az uniós jog rendszerében – kapcsolódási pontok

A Charta a 41. cikkében rögzíti a megfelelő ügyintézéshez való jogot. Az (1) bekezdés szerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” A (2) bekezdés a részjogosítványokat nevesíti: „Ez a jog magában foglalja: a) mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, b) mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsen, c) az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.” A (3) bekezdés kimondja: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat.” Végül a (4) bekezdés alapján „Mindenkinek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.”

A Charta hivatalos magyarázata<sup>5</sup> szerint a 41. cikk az Európai Unió jogállami létén alapszik, és jellemzői olyan ítélkezési gyakorlatból fejlődtek ki, amely a megfelelő ügyintézés általános jogi alapelveként vezette be.<sup>6</sup> Ennek a jognak az első két bekezdésben foglalt megfogalmazása a bírósági ítélkezési gyakorlatból ered;<sup>7</sup> az indokolás kötelezettségére

<sup>3</sup> Előzményeként lásd Csefkó Ferenc (szerk.): A közigazgatás és az emberek (Pécs: A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány 2013) c. kötetben megjelent tanulmányomat.

<sup>4</sup> Az elemzés alapjaként lásd Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós – Zeller Judit: „Az Európai Unió Alapjogi Chartájának magyarázata” in: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata I.* (Budapest: Complex 2011) 554-559., továbbá Schiffner Imola: „A gondos ügyintézés elvének érvényesülése az Európai Unió gyakorlatában” [www.juris.u-szeged.hu/gondos](http://www.juris.u-szeged.hu/gondos) 2012. 1-9. és Váczi Péter: *A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői. PhD-értekezés* (Győr: SZE ÁJK DI 2011) 19-26., 144-145.

<sup>5</sup> Magyarázatok az Alapjogi Chartához (HL C 303., 2007.12.14., 17.)

<sup>6</sup> Lásd többek között a Bíróságnak a C-255/90. P. sz., Burban-ügyben 1992. március 31-én hozott ítéletét [EBHT 1992., I-2253.], illetve az Elsőfokú Bíróságnak (jelenlegi Törvényszék) a T-167/94. sz., Nölle-ügyben 1995. szeptember 18-án [EBHT 1995., II-2589.], valamint a T-231/97. sz., New Europe Consulting és társai ügyben 1999. július 9-én hozott ítéletét [EBHT 1999., II-2403.].

<sup>7</sup> A Bíróságnak a 222/86. sz., Heylens-ügyben 1987. október 15-én hozott ítéletének [EBHT 1987., 4097.] 15. pontja; a 374/87. sz., Orkem-ügyben 1989. október 18-án hozott ítélete [EBHT 1989., 3283.]; a C-269/90. sz., TU München-ügyben 1991. november 21-én hozott ítélete [EBHT 1991., I-5469.], valamint az Elsőfokú

vonatkozó szövegrész az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ.) 296. cikkéből származik.<sup>8</sup> A (3) bekezdés az EUMSZ. 340. cikkében biztosított, míg a (4) bekezdés az EUMSZ. 20. cikk (2) bekezdésének d) pontjában és 24. cikk (4) bekezdésében biztosított jogot veszi át. A hatékony jogorvoslathoz való jogot, amely e kérdés egyik fontos vetületét jelenti, a Charta 47. cikke biztosítja.<sup>9</sup>

A Charta hivatalos magyarázatának viszonylagos részletessége arra vezethető vissza, hogy a 41. cikk címében megjelenő „megfelelő ügyintézéshez való jog” első megközelítésben *új alapjognak tűnik*, különösen akkor, ha a magyar nyelvű változat helyett a német (Recht auf eine gute Verwaltung) vagy az angol (Right to good administration) nyelvű szövegből indulunk ki. A „jó közigazgatáshoz / igazgatáshoz való jog”-ként is fordítható megnevezés merőben újszerű lenne, mert ilyen néven nem szerepel alapjog vagy alapelv más nemzetközi egyezményekben és a tagállami alkotmányokban sem. A magyar „ügyintézés” kifejezés azonban adekvátan közelíti meg és foglalja össze a 41. cikkben szereplő jogosultságokat.

A megfelelő ügyintézéshez való jog, a *dokumentumokhoz való hozzáférés jogával* (42. cikk), az *európai ombudsmanhoz fordulás jogával* (43. cikk) és a *hatékony jogorvoslathoz való joggal* (47. cikk) *összekapcsolódva* az egyén védelmét garantálják – jogosultságok biztosításával – a közigazgatással szemben. A megfelelő ügyintézéshez való jog szoros összefüggésben áll továbbá az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz.) 2. cikkében kinyilvánított *jogállamiság elvével* is.

## 2.2. A jó közigazgatástól a megfelelő ügyintézésig

A Charta megalkotásáig valóban hiányzott a közösségi jogból a megfelelő ügyintézés átfogóan meghatározó jog,<sup>10</sup> noha részjogosítványai kialakultak a bírósági gyakorlatban, továbbá megjelentek a Szerződések szövegében is, mint például az indokolási kötelezettség. A részjogosítványok felől közelítve, a „jó közigazgatást” körvonalazó átfogó alapjogi szabályozás bizonyos elemei – különösen a felelősség megállapítása és a bírói út biztosítása – már egyes tagállamok alkotmányaiban is fellelhetők voltak.<sup>11</sup>

A 41. cikkben elismert alapjog *előképe* az Európai Bíróság (EuB) gyakorlatában korán megjelent a „jó ügyvitel”<sup>12</sup> és a „rendes/megfelelő igazgatás/ügyintézés”<sup>13</sup>

---

Bíróságnak (jelenlegi Törvényszék) a T-450/93. sz., Lisrestal-ügyben 1994. december 6-án hozott ítélete [EBHT 1994., II-1177.] és a T-167/94. sz., Nölle-ügyben 1995. szeptember 18-án hozott ítélete [EBHT 1995., II-2589.].

<sup>8</sup> Vö. a nyitott, hatékony és független európai igazgatás érdekében jogalkotási aktusok elfogadására vonatkozó joggal az EUMSZ. 298. cikkében.

<sup>9</sup> Lásd Magyarázatok az Alapjogi Chartához (5. jegyzet).

<sup>10</sup> Siegfried Magiera: „Kapitel V, Bürgerrechte” in: Jürgen Meyer: *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2003) 452.

<sup>11</sup> Lásd pl. a portugál alkotmány 22. (az állam, az állam szervei és a nevükben eljárók polgári jogi felelőssége), 266. (a közigazgatás alapelvei), 268. (a közigazgatással összefüggő jogok és garanciák) és 271. (a közszolgálatban állók felelőssége) cikkeit. Lásd még az osztrák alkotmány 18. (a közigazgatás és a végrehajtási jogalkotás törvényessége) és 23. (a föderáció, a tagállamok, a körzetek, a községek, más közjogi intézmények és a nevükben eljárók felelőssége) cikkeit, az olasz alkotmány 28. (az állam, az állami szervek és tisztségviselőik felelőssége) és 113. (a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata) cikkeit.

<sup>12</sup> 56-64. és 58-64. sz., Établissements Consten S.à.R.L. és Grundig-Verkaufs-GmbH kontra az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága egyesített ügyekben 1966. július 13-án hozott ítélet [EBHT 1966. angol kiadás 299.]; 55-70. sz., Andreas Reinartz kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1971. május 12-én hozott ítélet [EBHT 1971., 379.]; 32-62. sz., Maurice Alvis kontra az Európai Gazdasági Közösség Tanácsa ügyben 1963. július 4-én hozott ítélet [EBHT 1963. angol nyelvű kiadás 49.].

<sup>13</sup> 179/82. sz., Lucchini Siderurgica SpA kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1983. október 19-én hozott ítélet [EBHT 1983., 3083.]; 96-102/82., 104/82., 105/82., 108/82. és 110/82. sz., NV IAZ International Belgium és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 1983. november 8-án hozott

követelményében.<sup>14</sup> A jó ügyintézés általános jogának nevesítésére akkor merült fel különös igény, amikor a Maastrichti Szerződés létrehozta az európai ombudsman intézményét (EUMSZ. 228. cikk),<sup>15</sup> amely az uniós polgárok panaszai alapján<sup>16</sup> kivizsgálja az uniós „közigazgatás” visszaéléseit, és így az a feladata, hogy biztosítsa a jó ügyintézés.

A „jó” vagy „megfelelő” ügyintézés meghatározásához a közigazgatási visszaélés, visszaesség fogalmából érdemes kiindulni, amely a közigazgatás számára kötelező szabályok, alapelvek megsértésében áll. A jó vagy megfelelő ügyintézés tágabb értelemben az adminisztratív szervek számára kötelező jogi előírások betartását jelenti mind belső, mind külső (vagyis a polgárokhoz és egyéb érintettekhez való) viszonyaikban. A 41. cikkre vonatkoztatva ezt a meghatározást, megállapítható, hogy annak rendelkezései az adminisztratív szervek kifelé irányuló igazgatási viszonyaira vonatkoznak, és minden személy számára jogosultságokat biztosítanak a közigazgatással szemben. A cikk címe és tartalma leginkább arra utal, hogy egyfajta anyajogról van szó, amely mindenki számára „megfelelő” (jó), azaz az ügyeit pártatlanul, tisztességesen, megfelelő határidőben intéző, vagyis funkcióképes és hatékony ügyintézészt biztosít. A jog pontosabb tartalmát és részjogosítványait (egyelőre) nem lehet egyértelműen meghatározni, mivel a cikk szövegezése – a jövőben felmerülő ügyek körülményei, és a jogrendszer állapota függvényében – kellően nyitott a jogfejlesztésre, amelyhez támpontot jelentenek a 41. cikkben foglalt részjogosítványok, a Charta preambuluma, sőt az igazgatás számára irányadó demokratikus és jogállami alapelvek is.<sup>17</sup>

Az *alanyi kört* illetően a megfelelő ügyintézéshez való jognak – ellentétben a Charta V. címében szereplő más polgárjogokkal – nem csak az uniós polgárok és a tagállamokban letelepedett személyek a jogosítottjai, hanem minden természetes és jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet. Az alanyi kör e kiterjesztése igazolható azzal is, hogy a megfelelő ügyintézéshez való alapjog a jogállam-elv kifejeződéseként jelent meg az EuB ítélezési gyakorlatában. A 41. cikk kötelezettjei alapvetően az Unió intézményei, szervei és hivatalai, vagyis a teljes uniós igazgatási szervezet.<sup>18</sup> Az egyéb horizontális szabályoktól eltérően (mint amilyen pl. az 51. cikkben található, amely a tagállamokat is nevesíti az uniós jog végrehajtóiként), itt a tagállamok nem szerepelnek, ezért nem is közvetlen kötelezettjei a 41. cikknek, viszont az EuB gyakorlata, valamint az elsődleges és a másodlagos joganyag alapján fennáll a köteleességük a megfelelő ügyintézés követelményeinek figyelembe vételére.

### 2.3. A különös vetületek

---

ítélet [EBHT 1983., 3369.]; C-255/90. P. sz., Jean-Louis Burban kontra Európai Parlament ügyben 1992. március 31-én hozott ítélet [EBHT 1992., I-2253.]; T-572/93. sz., Odigitria AAE kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1995. július 6-án hozott ítélet [EBHT 1995., II-2025.]

<sup>14</sup> Magiera: i. m. 452.

<sup>15</sup> Lásd Szalayné Sándor Erzsébet: *Az Európai Unió közjogi alapjai I.* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus 2003) 182.

<sup>16</sup> EUMSZ. 20. cikk (2) bekezdés d) pont, 24. cikk (3) bekezdés és Charta 43. cikk

<sup>17</sup> Magiera: i. m. 453.

<sup>18</sup> A megfelelő ügyintézéshez való jog érvényesülése körében a Bizottság például kötelezettséget vállalt arra, hogy az – e-mailben, levélben, telefonon – érkező megkereséseket regisztrálja, és azokra 15 munkanapon belül válaszol, kivéve azok megalapozatlanok, ismételték vagy zaklató jellegűek. A választ a megkeresés küldője által használt hivatalos nyelven kell megadni. 2012 Report on the Application of Fundamental Rights. (Luxembourg: Publications Office of the European Union 2013) 80.

Míg a 41. cikk (1) bekezdése az alapjog lényeges tartalmi elemeit foglalja össze, addig a (2) bekezdés annak *különös vetületeit* határozza meg.

A 41. cikk (2) bekezdés a) pontja szerint minden személynek joga van arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt *meghallgassák*. Ezt a jogot az EuB a tagállami jogrendszerekre utalással – mint a közösségi jog alapvető általános elvét – már korán megerősítette.<sup>19</sup> E jog funkciója az egyén védelme minden olyan közigazgatási eljárásban, amely őt hátrányosan érintő döntéshez vezethet. Ez alapján a meghallgatáshoz való jog a védőjogok kategóriájába tartozik.<sup>20</sup> Magában foglalja az eljáró szerv, hatóság kitanítási (tájékoztatási) köteleességét,<sup>21</sup> amely akkor áll be, ha az érintett érdekeit a döntés előreláthatóan korlátozza, az érintettet szankciókkal, pénzbírsággal, büntetéssel fenyegeti.<sup>22</sup> Ezen kívül ez az alapjog igényt teremt az érintett számára arra, hogy állást foglalhasson a szerv, hatóság által felhozott tények és körülmények tekintetében, még ha ez nem is jelent szükségszerűen szóbeli meghallgatást.<sup>23</sup> Végül, az érintettnek igénye van a kifejtett álláspontja figyelembe vételére, nincs azonban joga egy bizonyos tartalmú döntésre. A meghallgatáshoz való jog megsértése csak akkor vonja maga után a döntés érvénytelenségét, ha az eljárás a jogsértés nélkül más eredményre vezetett volna.<sup>24</sup>

A 41. cikk (2) bekezdésének b) pontja az *iratbetekintéshez való jogot* határozza meg. Minden személynek joga van az őt érintő iratokhoz való hozzáférésre, amely a bizalmasság legitim érdekeire, a szolgálati és az üzleti titok védelmére tekintettel gyakorolható. Az EuB gyakorlata szerint az iratbetekintés joga összefügg a meghallgatáshoz való joggal, és olyan védőjog, amelyet a közigazgatási eljárásban az uniós jog általános elveként figyelembe kell venni.<sup>25</sup> E jog azokra az iratokra vonatkozik, amelyek magát a betekintést kérőt érintik, ezért eltér a Charta 42. cikkében foglalt (általános jellegű) dokumentumokhoz való hozzáférés jogától. Az iratbetekintés joga a bizalmasság legitim érdekei – ezen belül a Charta 8. cikkében foglalt személyes adatok védelme – miatt, továbbá szolgálati és üzleti titok védelmében korlátozható.

A 41. cikk (2) bekezdés c) pontja arra kötelezi az uniós igazgatási szerveket, hogy *indokolják* meg döntéseiket, és ezzel biztosítja az indokoláshoz való jogot. Ennek megfelelő alapelv található az EUMSZ. 296. cikkben, amely az intézmények számára írja elő a jogi

<sup>19</sup> 85/76. sz., Hoffmann-La Roche & Co. AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1979. február 13-án hozott ítélet [EBHT 1979., 461.], 100-103/80. sz., SA Musique Diffusion française és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 1983. június 7-én hozott ítélet [EBHT 1983., 1825.]; C-142/87. sz., Belga Királyság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1990. március 21-én hozott ítélet [EBHT 1990., I-959.]

<sup>20</sup> 374/87. sz., Orkem kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1989. október 18-án hozott ítélet [EBHT 1989., 3283.]

<sup>21</sup> 17-74. sz., Transocean Marine Paint Association kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1974. október 23-án hozott ítélet [EBHT 1974., 1063.]; C-49/88. sz., Al-Jubail Fertilizer Company (Samad) és Saudi Arabian Fertilizer Company (Safco) kontra az Európai Közösségek Tanácsa ügyben 1991. június 27-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-3187.]

<sup>22</sup> 322/81. sz., NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1983. november 9-én hozott ítélet [EBHT 1983., 3461.]

<sup>23</sup> 209/78-215/78. és 218/78. sz., Heintz van Landewyck SARL és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 1980. október 29-én hozott ítélet [EBHT 1980., 3125.]

<sup>24</sup> C-301/87. sz., Francia Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1990. február 14-én hozott ítélet [EBHT 1990., I-307.]

<sup>25</sup> 53/85. sz., AKZO Chemie BV és AKZO Chemie UK Ltd kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1986. június 24-én hozott ítélet [EBHT 1986., 1965.]; T-42/96. sz., Eyckeler & Malt AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1998. február 19-én hozott ítélet [EBHT 1998., II-401.]; T-5/97. sz., Industrie des poudres sphériques SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2000. november 30-án hozott ítélet [EBHT 2000., II-3755.]

aktusok indokolásának kötelezettségét. Az EuB leszögezte, ez az indokolási kötelezettség is az uniós jog alapelve, amely összefügg az érintettek védőjogosultságaival, különösen hátrányos döntések esetén.<sup>26</sup> Az indokolási kötelezettség elsődlegesen az érintett számára biztosítja jogai védelmét a vele szemben kötelezettséget megállapító döntéssel szemben, emellett azonban a közigazgatás önkontrollját is szolgálja, és megalapozza a döntések bíróság általi jogszerűségi kontrollját.<sup>27</sup> Ennek megfelelően az indokolásnak a konkrét esetben tartalmilag és terjedelmileg oly mértékig világosan és egyértelműen kell visszaadnia a kibocsátó szerv álláspontját, hogy az érintett jogai védelmében és a bírósági jogszerűségi kontroll körében a döntés lényeges indokai felismerhetők legyenek, nem szükséges azonban az összes, ténybeli és jogilag releváns indokot megnevezni.<sup>28</sup> A hiányzó vagy az elégtelen indokolás a döntést hibás aktussá teszi, és e hiba a kibocsátást követően már nem orvosolható.<sup>29</sup> Az indokolás hiánya azonban csak akkor vezet a döntés semmisségéhez, ha a konkrét ügyben az EUMSz. 263. cikk (2) bekezdése értelmében lényeges eljárási szabálysértésről van szó.<sup>30</sup> A Charta hatálybalépése óta az EuB megerősítette az indokolási köteletség és az igazságszolgáltatáshoz való jog (47. cikk) közötti kapcsolatot: az érintett személy számára elengedhetetlen az igazgatás által adott indoklás ahhoz, hogy eldöntse, megtámadja-e a határozatot az illetékes bíróság előtt.<sup>31</sup>

A megfelelő ügyintézéshez való jognak a 41. cikk (2) bekezdésében felsorolt részjogosítványain kívül más aspektusai is lehetnek, amelyhez támpontot nyújthat a bírósági gyakorlat, illetve az európai ombudsman javaslatán alapuló, és az Európai Parlament által elfogadott „Helyes hivatali magatartás európai kódexe”.<sup>32</sup> E kódex a Chartában felsorolt jogokon kívül tartalmazza többek között a jogszerűség, a diszkrimináció-tilalom, az arányosság, az objektivitás, a hatalommal való visszaélés tilalma, a megfelelő (udvarias)

<sup>26</sup> T-183/97. sz., Carla Micheli, Andrea Peirano, Carlo Nike Bianchi és Marinella Abbate kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2000. február 17-én hozott ítélet [EBHT 2000., II-287.]

<sup>27</sup> 24-62. sz., Németországi Szövetségi Köztársaság kontra az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága ügyben 1963. július 4-én hozott ítélet [EBHT 1963., angol nyelvű különkiadás 63.], C-137/92. P. sz., az Európai Közösségek Bizottsága kontra BASF AG, Limburgse Vinyl Maatschappij NV, DSM NV, DSM Kunststoffen BV, Hüls AG, Elf Atochem SA, Société artésienne de vinyle SA, Wacker Chemie GmbH, Enichem SpA, Hoechst AG, Imperial Chemical Industries plc, Shell International Chemical Company Ltd és Montedison SpA ügyben 1994. június 15-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-02555.]

<sup>28</sup> C-122/94. sz., Az Európai Közösségek Bizottsága kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-881.]; C-100/99. sz., Olasz Köztársaság kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2001. július 5-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-5217.]

<sup>29</sup> 18-57. sz., Firme J. Nold KG kontra ESZAK Főhatóság ügyben 1959. március 20-án hozott ítélet [EBHT 1959., angol nyelvű különkiadás 41.]; 8-66-11-66. sz., Société anonyme Cimenteries C.B.R. Cementsbedrijven N.V. és társai kontra az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága egyesített ügyekben 1967. március 15-én hozott ítélet [EBHT 1967., angol nyelvű különkiadás 75.]

<sup>30</sup> Magiera: i. m. 455.

<sup>31</sup> Az Európai Unió Bírósága T-183/10. sz. Sviluppo Globale GEIE kontra Európai Bizottság ügyben 2012. október 10-én hozott ítélete, amely megsemmisítette a Bizottság közbeszerzési pályázati felhívásra érkezett pályázatot elutasító határozatát, mivel a Bizottság indoklása nem volt kielégítő.

<sup>32</sup> 2001. szeptember 6-án az Európai Parlament határozatot fogadott el a Helyes hivatali magatartási szabályzat jóváhagyásáról, amelyet az Európai Unió intézményeinek és szerveinek, apparátusának, valamint hivatalnokainak tiszteletben kell tartaniuk az állampolgárokkal szemben. A szabályzat figyelembe veszi a bírósági ítélezési gyakorlatban megtalálható európai közigazgatási jogi elveket, és a nemzeti jogból is merít inspirációt; célja, hogy részletesen leírja, a gyakorlatban mit kell jelentenie a Chartában foglalt helyes ügyintézéshez való jognak. [www.ombudsman.europa.eu/hu/resources/code.faces#hl1](http://www.ombudsman.europa.eu/hu/resources/code.faces#hl1), European Parliament resolution on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour [C5-0438/2000 – 2000/2212 (COS)], HL C 72E, 2002.3.21., 331.

viselkedés követelményét, az átvételi elismervény alkalmazására, az illetékes tisztségviselő feltüntetésére, az áttételre és a megfelelő nyilvántartás vezetésére irányuló köteleességeket.

A Charta 41. cikk (3) bekezdése a *kártérítéshez való jogot* rögzíti. Eszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió, az intézményei vagy az alkalmazottai által feladatellátásuk (hivatali tevékenységük) során okozott károkat azoknak az általános alapelveknek megfelelően térítse meg, amelyek a tagállamok jogrendszeriben közösek. A szerződésen kívüli kárfelelősség területén az EUMSZ. 340. cikkében ezzel azonos szabályozás található. A Chartában foglalt kártérítési jog azonban e cikk (1) bekezdésében meghatározott megfelelő ügyintézéshez való jog egyik megnyilvánulása, és ekként a hibás hivatali cselekményekért való felelősséget is magában foglalja. A felelősségi tényállás elemeit a tagállamok jogrendszereinek általános, közös alapelvei alapján az EuB alakíthatja ki. Igény jogosult lehet bárki, akinek valamely uniós intézmény, szerv vagy alkalmazott kárt okozott. Az alapjog kötelezettje az Unió mint jogalany. A „feladatuk teljesítése során” fordulat alapján a felelősség akkor áll be, ha az intézmények vagy alkalmazottak olyan cselekményeket végeznek, amelyek a közvetlen belső viszonyban szükségszerűen a feladataikból fakadnak, és nem csupán a hivatali feladat végzése közben<sup>33</sup> valósul meg.<sup>34</sup> A kártérítéshez való jog feltételezi, hogy az intézmény vagy az alkalmazott a károsult javára szolgáló védelmi normát sért meg, azaz valamely olyan uniós jogi rendelkezés vagy alapelv sérül, amely arra is szolgál, hogy az egyént védje.<sup>35</sup> Amíg e feltételek egyedi aktus esetén elegendőek a kártérítési igény megalapozásához (adminisztratív jogsértés), a normatív aktusok esetén, amelyek komplex tényállásokat átfogóan szabályozhatnak, a joggyakorlat megkívánja azt is, hogy kellően súlyos legyen a védelmi norma megsértése.<sup>36</sup> Az intézmények és az alkalmazottak magatartása állhat cselekvésben vagy köteleességszegést megvalósító mulasztásban, amely jogellenes, de nem szükségszerűen vétkes. Megtérítendő mind a vagyoni, mind a nem vagyoni kár, amennyiben az adekvát okozati összefüggés szerint a kárt közvetlenül az uniós intézmény vagy alkalmazott okozta.<sup>37</sup>

A 41. cikk (4) bekezdése az EUMSZ. 20. cikk (2) bekezdésének d) pontjában és 24. cikk (4) bekezdésében biztosított jogot veszi át azzal, hogy míg a Szerződés a *kapcsolattartás és nyelvhasználat* jogát az uniós polgárokra vonatkoztatja, addig a Charta ezt mindenki számára biztosítja. Az Unió intézményeit – és a Szerződés idézett rendelkezése alapján tanácsadó szerveit is – a megkeresés alapján, a megkereséssel azonos nyelven válaszadási kötelezettség terheli.<sup>38</sup>

### 3. A tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog a magyar alkotmányjogban

<sup>33</sup> Klasszikus példaként említhető, hogy a magánautóval teljesített hivatalos úton okozott baleset az Unió kárfelelősségét nem alapozza meg, lásd a 9-69. sz., Claude Sayag és S.A. Zurich kontra Jean-Pierre Leduc, Denise Thonnon és S.A. La Concorde ügyben 1969. július 10-én hozott ítéletet [EBHT 1969., 329.]. Ezzel szemben a szolgálati gépjárművel teljesített hivatalos úton okozott károk a cikk hatókörébe sorolhatók, lásd a 169/83. és 136/84. sz., Gerhardus Leussink és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 1986. október 8-án hozott ítéletet [EBHT 1986., 2801.].

<sup>34</sup> Lásd ehhez bővebben Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban* (Budapest: HVG-ORAC 2010) 458-467.

<sup>35</sup> C-282/90. sz., Industrie- en Handelsovereenkomst Vreugdenhil BV kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1992. március 13-án hozott ítélet [EBHT 1992., I-1937.].

<sup>36</sup> 5-71. sz., Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt kontra az Európai Közösségek Tanácsa ügyben 1971. december 2-án hozott ítélet [EBHT 1971., 975.].

<sup>37</sup> C-259/96. P. sz., Európai Unió Tanácsa kontra Lieve de Nil és Christiane Impens ügyben 1998. május 14-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-2915.].

<sup>38</sup> Magiera: i. m. 459.

### 3.1. Alaptörvényi kontextus

Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” A (2) bekezdés azt rögzíti, hogy „[m]indenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.”

A *Charta hatása* egyértelműen tetten érhető az alaptörvényi szövegben, lényegében a 41. cikk tömörített, tagállami alkotmányszövegre redukált változatáról van szó. Az (1) bekezdés első mondata önálló alkotmányos mércét határoz meg a hatósági eljárással, ügyintézéssel kapcsolatban, míg az (1) bekezdés második mondatát és a (2) bekezdést az eljárási törvények töltik meg tartalommal – mindazonáltal azokban feltétlenül rendelkezni kell az Alaptörvényben meghatározott indokolási és kártérítési kötelezettségről.<sup>39</sup>

A vizsgált cikk alaptörvényi kontextusban szoros *összefüggést mutat* egyes alapelvekkel és alapjogokkal. Ezek közül elsőként az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elve említendő, amelynek része a jogalkalmazás és a közigazgatás törvényhez kötöttsége, valamint a jogbiztonság elve is. A részrehajlás nélkül történő, tisztességes ügyintézés az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk), a diszkrimináció-tilalom és az egyenlő bánásmód követelményének (Alaptörvény XV. cikk) hatósági eljárásokra történő konkretizálásaként fogható fel.<sup>40</sup> Az alaptörvényi rendelkezések értelmezésénél kötelezően figyelembe veendő<sup>41</sup> preambulum (Nemzeti hitvallás) kimondja: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” A legszorosabb kapcsolat az Alaptörvény XXVIII. cikkében szereplő (bíróági) eljárási alapjogokkal, alapelvekkel és garanciákkal<sup>42</sup> mutatható ki: olyannyira, hogy az Alaptörvényt értelmező (egyelőre szűkkörű) alkotmánybíróági és (relatív gazdag) ombudsmani gyakorlat a két jogcsoportot esetenként egységében, általános-különös viszonyban kezeli. Ennek oka az alább tárgyalandó alkotmányfejlődés-történeti előzményekben keresendő. Az Alkotmánybíróság szerint a két cikk (a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog és a tisztességes bíróági eljáráshoz való jog) együttesen jelenti a tisztességes eljárás követelményrendszerét.<sup>43</sup> A hatósági és a bíróági eljárásokra vonatkozó közös követelmény az ésszerű határidőn belül történő döntéshozatal, amelynek garanciáit az eljárási törvényekben biztosítani kell (pl. ügyintézési

<sup>39</sup> Lásd Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011) 227.

<sup>40</sup> Tilk Péter: „Az eljárási jogok” in: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petréttei József – Tilk Péter – Zeller Judit: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus 2006, 2008) 270., lásd még Petréttei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei* (Budapest – Pécs: Dialóg Campus 2009) 147.

<sup>41</sup> Lásd Alaptörvény R) cikk (3) bekezdés

<sup>42</sup> Lásd különösen XXVII. cikk (1) Mindenki joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. ... (7) Mindenki joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bíróági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Ezzel összefüggésben lásd még 25. cikk (2) A bíróság dönt a) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben; b) a közigazgatási határozatok törvényességéről; ... (7) Törvény egyes jogvitákban más szervek eljárását is lehetővé teheti. 27. cikk (4) Az ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése és a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése érdekében sarkalatos törvényben meghatározottak szerint az Országos Bíróági Hivatal elnöke sarkalatos törvényben meghatározott ügyek tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő, azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki.

<sup>43</sup> 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, ABK 2013, 599, 7/2013. (III. 1.) AB határozat, ABK 2013, 382, különösen 22/2013. (VII. 19.) AB határozat [18], ABK 2013, 826.



határidők előírása,<sup>44</sup> a közigazgatás hallgatása vagy a bírósági eljárás elhúzódása miatti kifogás).

### 3.2. Dogmatikai kontextus

A tisztességes ügyintézéshez való jog jogosultja mindenki, vagyis emberi jogról van szó – konkrét alapjogi jogviszonyban *alanya* az, aki közigazgatási eljárás részese (ügyfél), azaz a jog nem csak természetes személyeket illet meg. A kötelezetti oldalon pedig a hatóság, valamint a nevében eljáró személy áll. A XXIV. cikkben szereplő „hatóságok” konkretizálását az Alkotmánybíróság még nem végezte el. (Ehelyett tárgyi oldalról közelítve kiterjesztette a követelményeket a végrehajtási eljárásra.<sup>45</sup>) Mivel a tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog érvényesülésének ellenőrzését, konkrét védelmét elsődlegesen, funkciójából adódóan az ombudsman látja el, feltételezhető, hogy minden olyan hatóság kötelezett, ahol az alapvető jogok biztosa – a rá irányadó törvényi szabályozás és a kialakult gyakorlat alapján – vizsgálatot folytathat.<sup>46</sup> Az ombudsmani gyakorlatban kialakult – szintén tárgyi oldalról közelítő – értelmezés szerint „a tisztességes eljáráshoz való jog (...) minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett. A tisztességes eljáráshoz való jog biztosítása az ügyfelek, szerződéses partnerek számára a közszolgáltatást nyújtó szervektől is elvárható”.<sup>47</sup> A kötelezettek körének konkretizálásához támpontot jelent még a tisztességes eljárás védelméről szóló törvényi szabályozás is.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> Pl. a közigazgatási eljárási törvény 2009. október 1-je óta illeték és díj visszafizetésére vonatkozó kötelezettséget terhel a hatóságra, ha az irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, végső esetben pedig sor kerülhet az ügy másik, hatáskörrel rendelkező szervhez való áttételére és az érintett közigazgatási szerv vezetőjével szembeni fegyelmi eljárás megindítására is.

<sup>45</sup> A 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, amely eddig a legrészletesebben foglalkozott a XXIV. cikkel, kimondta: „... a végrehajtási eljárás a sajátosságaiból fakadó eltérésekkel ugyan, de osztozik a bírósági, illetve hatósági eljárások garanciáiban is. Mindebből pedig a jogalkotóval szemben az az elvárás fakad, hogy a megfelelő eltérésekkel a végrehajtási jog szabályait is az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, valamint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott tisztességes eljárás követelményrendszerét kielégítő módon szükséges kialakítani.” ABK 2013, 826, 830.

<sup>46</sup> Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. §-a szerint hatóságnak a következő szervek minősülnek az ombudsmani vizsgálat szempontjából: közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv. Közszolgáltatást végző szerv (szervezeti formától függetlenül): az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható. Az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, a bíróság, valamint az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével az ügyészség tevékenységét.

<sup>47</sup> J 10026 *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2012. évi tevékenységéről* (Budapest: AJBH 2013) 297.

<sup>48</sup> A tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény 1. § (3) Ezt a törvényt kell alkalmazni a tisztességes eljárás követelményének a) a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló törvény hatálya alá tartozó támogatások odaítélésére és felhasználásának ellenőrzésére irányuló eljárás, b) a közigazgatási szerv vagy közigazgatási hatósági hatáskör gyakorlására jogszabály alapján jogosult hatóság eljárása, c) a közbeszerzési eljárás, továbbá d) az állami

Az alapjog *tárgya* a közigazgatási eljárásban megvalósuló „ügyintézés”, amelynek meg kell felelnie az alaptörvényi kritériumoknak. Az *eljárás* absztrakt értelemben a hatóság jogilag szabályozott, feladatkörében végzett olyan tevékenységeinek az összessége, racionalizált, tagolt és átlátható cselekménysorozat a jogi hatást kiváltó és helyes döntés meghozatala érdekében. Az *ügyintézés* a hatóság konkrét eljárásában, a szerv nevében eljáró személyek jogi normák és viselkedési / etikai szabályok által befolyásolt tevékenysége adott ügy elintézése, sikeres befejezése érdekében; ebbe az anyagi és eljárási szabályok szerinti tevékenységen túl beletartozik az ügyféllel szemben tanúsított magatartás is.

Az eljárásra és az ügyintézésre vonatkozó alkotmányos kritériumok kötik *egyfelől* a jogalkotót, mert olyan eljárási szabályokat kell kialakítania, amelyek azokat kielégítik, azaz lehetővé teszik, hogy az ügyintézés tisztességes lehessen – ezt az Alkotmánybíróság ellenőrizheti. „Az Alaptörvényben megfogalmazott tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerének elemei (...) olyan alkotmányos mércét jelentenek, amely a jogszabályi környezeten túl, az egyedi ügyben hozott bírói döntések megítéléséhez is alapul szolgálnak. [A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésére tekintettel] annak alkotmányos igénye, hogy a közigazgatási határozatok bírói ellenőrzése során a perbe vitt jogok és kötelezettségek érdemi elbírálást nyerjenek nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírói döntésekkel szemben is érvényesíthető.”<sup>49</sup>

*Másrészt* a követelmények a jogalkalmazó, a konkrét ügyben eljáró hatóság tevékenységére, aktusaira, intézkedéseire és az ügyféllel való kapcsolatára, viselkedésére terjednek ki, az eljárás kezdetétől – annak minden szakaszában – a befejezéséig. Ez ombudsmani és bírósági védelem alatt áll. Egyedi ügyben az alkotmánybírósági védelem – a fent idézett megállapítás ellenére – csupán szűk körű lehet. Az eddigi gyakorlat alapján az Alkotmánybíróság nem fogad be olyan – az Alaptörvény XXIV. cikkének sérelmét megjelölő – alkotmányjogi panaszt, amely

- az eljárás törvénytörtő voltát, bizonyíték figyelmen kívül hagyását, és ezzel összefüggésben a közigazgatási bíróság indokolásának okszerűtlenségét állítja (mivel ez nem alkotmányossági kérdés);<sup>50</sup>
- a bizonyítékoknak az indítványozóétól eltérő bírósági értékelését kifogásolja;<sup>51</sup>
- tényállás vizsgálatára, bizonyítékok felülmérlegelésére, bírósági eljárás felülvizsgálatára irányul;<sup>52</sup> vagy
- önmagában az ésszerű határidőn belüli eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozik.<sup>53</sup>

A *részjogosítványokat* illetően, a XXIV. cikk jogot jelent a részrehajlás nélküli, tisztességes (precíz, gondos, méltóságot tiszteletben tartó, egyenlő bánásmódot eredményező),

---

vagyonról szóló törvény, valamint a helyi önkormányzatokról szóló törvény hatálya alá tartozó vagyon hasznosításával és elidegenítésével kapcsolatos döntéshozatali eljárás során történt megsértésének kivizsgálására.

<sup>49</sup> Lásd a 7/2013. (III. 1.) AB határozatban a XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben a [26]-[27] bekezdést. ABK 2013, 382, 386.

<sup>50</sup> 3205/2013. (X. 31.) AB végzés, ABK 2013, 1122, 1123.

<sup>51</sup> Már a 148/D/2011. AB határozat is rámutatott, „[a]z, hogy az indítványozó a konkrét ügyében – a jogorvoslat ellenére – pervesztes lett, azaz a jogerős határozatot hozó bíróság nem osztotta [jogi] álláspontját egy konkrét kérdésben, nem teszi az eljárást tisztességtelenné, emiatt nem válik az eljárás és a döntés önkényessé sem [...]” ABH 2011, 2347, 2352.

<sup>52</sup> 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, ABH 2012, 1559.

<sup>53</sup> 3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, ABH 2012, 1576. „Az ésszerű határidőn belüli eljáráshoz való jog sérelme a bírói döntés érdemét nem befolyásolja. Az eljárás elhúzódása miatt bekövetkezett jogsérelem az alkotmánybírósági eljárásban nem orvosolható. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében szabályozott alapjog érvényesülésének biztosítéka e tekintetben a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 114/A.–114/B. §-aiban szabályozott kifogás.”

időszerű (eljárási határidők megtartásával folytatott, ésszerű időben lezart<sup>54</sup>) hatósági ügyintézésre, a határozatoknak a – hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesítését lehetővé tevő – megfelelő indokolására, valamint a hatóság által jogellenesen okozott kár megtérítésére. Az ombudsmani gyakorlat alapján „[a] tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Ellentétes a tisztességes eljárás követelményével az a jogszabály, amely tartalmilag ellehetetleníti az érintett ügyfél számára azt a jogot, hogy ügyéről teljes körű és részletes tájékoztatást kapjon, vagy azt a lehetőséget, hogy jogainak és jogos érdekeinek védelmében felléphessen.”<sup>55</sup>

### 3.3. Az alapjog előzményei

Explicit alkotmányi rendelkezésként a XXIV. cikk újnak számít, azonban *előzményei*, összetevői a *korábbi alkotmánybíróági és ombudsmani gyakorlatban* is jelen voltak, továbbá a közigazgatási eljárásra vonatkozó *törvényi szabályozásban* alapelvi jelleggel szerepeltek, vagyis voltaképpen csak önállóan nevesített alapjogként számít novumnak.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) nem tartalmazta a megfelelő hatósági ügyintézéshez való jogot, az 57. § a bírósági eljárás vonatkozásában rögzítette a tisztességes eljárás követelményrendszerét. Az Alkotmánybíróság jogállamisággal és jogbiztonsággal összefüggő esetjogából és az országgyűlési (jelenleg alapjogi) biztos következetes gyakorlatából azonban az tűnt ki, hogy a követelményrendszer a közigazgatási hatósági eljárásban is alkalmazandó.<sup>56</sup> Ez az álláspont jelent meg többé-kevésbé egyöntetűen az eljárási alapjogokat tárgyaló szakirodalomban is.<sup>57</sup>

Az *Alkotmánybíróság* már az 1990-es évek közepén leszögezte, hogy a közigazgatási hatóságok „[a]lapvető feladata az ügyfelek kérelmeiben, jogvitáiban s egyéb közigazgatási jogviszonyaiban való elfogulatlan döntés”. Mivel az eljárásban az ügyfél és a hatóság nincsenek azonos pozícióban, ezért „[e]lsősorban a közhatalmi feladatokat ellátó szervek kötelessége, hogy jogszolgáltatásuk során bármilyen hátrányos megkülönböztetéstől tartózkodjanak”.<sup>58</sup> A testület utalt az államigazgatási jogkörben jogellenesen okozott kár megtérítéséhez való jogra,<sup>59</sup> és elismerte a határozathozatalhoz való jogot is. Az utóbbit a

<sup>54</sup> Az ügy érdeme és az eljárási, ügyintézési késedelem közötti összefüggésre azonban a közigazgatási bírósághoz benyújtott keresetben is hivatkozni kell. Lásd pl. a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.29.113/2013/3. sz. ítéletét.

<sup>55</sup> Az alapvető jogok biztosának alkotmánybíróági indítványa, ügyszám: AJB-5757/2012 (2013. április 30.) 3.

<sup>56</sup> Lásd pl. az országgyűlési biztos 2010. évi beszámolójában: „Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése külön is garantálja a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát, a tisztességes eljárás követelménye értelemszerűen kiterjed a közigazgatási eljárásokra.” J/2419 *Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről* (Budapest: OBH 2011) 102.

<sup>57</sup> Lásd Tilk: i. m. 270., Sári János: *Alapjogok. Alkotmánytan II.* (Budapest: Osiris 2004) 109. Eltérő álláspont (amely szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdése a közigazgatási hatósági eljárásban nem alkalmazható) Hollán Miklós – Osztovits András: „57. § [Bírósági eljárási garanciák]” in: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég, 2009) 2018.

<sup>58</sup> 72/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 351, 352, 353.

<sup>59</sup> „A határozathozatali kötelezettség teljesítése a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény (...) 13. és 16. §-a nyújtotta lehetőség igénybevétele útján, illetőleg az állampolgári jogok országgyűlési biztosára révén is elősegíthető. Ha mindezek ellenére az államigazgatási szerv a közhatalom gyakorlása során kifejtett tevékenységével, illetőleg ennek elmulasztásával kárt okoz, akkor – a Polgári Törvénykönyv 349. §-a szerint – az államigazgatási jogkörben okozott kárért fennálló felelőssége is megállapítható.” ABH 1995, 351, 353.

közigazgatás hallgatásával kapcsolatos jogorvoslat alkotmányos előírásával összefüggésben vezette le: „A közigazgatási eljárásban az ügyintézési határidők betartásának garanciális jelentősége van. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás – adott esetben: az államigazgatás és az önkormányzat döntési feladat- és hatáskörébe tartozó ügy törvényi szabályozás szerinti elintézésének időtartama – előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon.”<sup>60</sup>

Bár az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás követelményrendszerének összetevőit elsősorban (de nem kizárólagosan) a bírósági eljárás vonatkozásában bontotta ki – a jogbiztonság elvének, az Emberi Jogok Európai Egyezményének és a strasbourgi esetjognak a hasznosításával – az Alkotmány 57. §-át értelmező döntéseiben,<sup>61</sup> az *ombudsman* e téziseket adaptálva következetesen vizsgálta a követelményrendszer érvényesülését a hatáskörébe tartozó eljárásokban.<sup>62</sup> A „jó közigazgatáshoz való jog” érvényesülésének kontrolálásában összekapcsolódik a biztos egyéni alapjogvédő és a közigazgatás hibáit feltáró szerepköre. A beszámolók tanúsága szerint jellemző eset, hogy bár alanyi alapjog sérelme, vagy annak veszélye nem merül fel, az eljárási szabálytalanságok sora vagy az ügyféllel való nem megfelelő bánásmód mégis visszásságot eredményez. A vizsgálatokban feltárt tipikus visszásságok főbb csoportjai: az eljárások elhúzódása, az eljárási határidők meg nem tartása; a hatóság, illetve a közszolgáltató „hallgatása”: a válasz, a tájékoztatás elmaradása, vagy a tájékoztatás hiányossága; a beadványnak vagy a kérelemnek nem tartalom szerinti elbírálása, a megfelelő indokolásra, illetve a dokumentálásra (jegyzőkönyvezésre) vonatkozó kötelezettség figyelmen kívül hagyása, a tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettség elmulasztása; anyanyelvhasználat megtagadása; egyéb lényeges eljárási problémák; hibás, téves vagy ellentmondással terhelt jogértelmezés a gyakorlatban; hatáskör hiányában, a jogszabályi felhatalmazáson túllépve meghozott döntések, illetve a – meglévő – hatáskör ellenére az eljárás lefolytatásának megtagadása.<sup>63</sup>

Az alkotmánybírósági és az ombudsmani alapjog-értelmezés fejlődése szempontjából természetesen nem mellőzhetők a *közigazgatási eljárási kódex alapelvei* sem, amelyek a törvényesség biztosítása és az ügyféli jogok védelme érdekében rónak a hatóságokra kötelezéseket. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló

<sup>60</sup> ABH 1995, 351, 354.

<sup>61</sup> Az Alaptörvény előtti „fair trial” gyakorlatot megerősítette a 7/2013. (III. 1.) AB határozat [24]: „A tisztességes eljárás alkotmányos előírásának lényeges tartalmát tekintve 2012. január elsején hatályba lépett Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése a korábban hatályban volt Alkotmány 57. § (1) bekezdésével azonosan rendelkezik, (...) Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály értelmezésekor irányadónak tekinti a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot.” ABK 2013, 382, 385.

<sup>62</sup> Lásd különösen az állampolgári jogok országgyűlési biztosának beszámolóit 2008-2011 között. 2008-tól kezdve a beszámolóban külön, jogállamiság címszó alatt szerepelnek a tisztességes hatósági eljárás sérelmét jelentő visszásságok – egyre bővülő terjedelemben. Pl. J/8958 *Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2008. évi tevékenységéről* (Budapest: OBH 2009) 88-89. Az alapvető jogok biztosának első évében pedig lásd „A közigazgatási eljárási garanciák” cím alatt, J 10026 *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2012. évi tevékenységéről* (Budapest: AJBH 2013) 295-313.

<sup>63</sup> Rendszerezetten lásd J/2419 *Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről* (Budapest: OBH 2011) 106., J/6102 *Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 2011* (Budapest: AJBH 2012) 179.

2004. évi CXL. törvény (Ket.) a tisztességes ügyintézéshez való jog keretében már hatálybalépése óta biztosítja a határidőben hozott döntéshez való jogot, a tájékoztatáshoz (kitanításhoz) való jogot és az anyanyelv használatának a jogát.<sup>64</sup> A Ket. – megalkotásakor még az Alkotmánnyal, ahogy most már az Alaptörvénnyel összhangban – megerősíti a jogorvoslathoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a diszkrimináció tilalmát, az egyenlő bánásmód követelményét; garantálja továbbá az iratbetekintéshez és a kártérítéshez való jogot is. Előírja azt is többek között, hogy a hatóság köteles a hatáskörét a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően gyakorolni, az ügyintéző pedig köteles jóhiszeműen, a jogszabályi keretek között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva eljárni.<sup>65</sup> Ezeket az elveket az alkotmánybírósági és az ombudsmani kontrol figyelembe vette és veszi. A tisztességes eljárás védelmét emellett a korábban már említett, speciális, korrupció elleni küzdelemre orientált külön törvény is biztosítja.

\* \* \*

Az áttekintés alátámasztja, hogy a megfelelő ügyintézéshez, tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sem az uniós jogban, sem a magyar jogban nem tekinthető előzmény nélkülinek; alapjogi megfogalmazása leginkább „újszerűnek” mondható. Mindazonáltal, így az objektív és a szubjektív alapjogvédelem számára egzakt viszonyítási pontot jelent mindkét jogrendszerben, miközben kellően nyitott a bírói, alkotmánybírósági, ombudsmani jogfejlesztésre – s nem utolsó sorban alkalmas arra, hogy az ember és a közigazgatás viszonyában a humanizmust mozdítsa elő, csökkentve a bürokráciának való kiszolgáltatottságot.

---

<sup>64</sup> A Ket. garanciához lásd Bencsik András: „Az ügyfél pártatlan ügyintézéshez való jogának garanciái, különös tekintettel a kizárás jogintézményére” in Csefkó Ferenc (szerk.): *A közigazgatás és az emberek* (Pécs: A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány 2013) 108-111.

<sup>65</sup> Rózsás Eszter: *Közigazgatási jog* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus 2013) 161-162. [A felsoroltak közül néhány alapelvet – anyanyelv-használat, törvény előtti egyenlőség, diszkrimináció és részrehajlás tilalma, jogorvoslati jog, tájékoztatás – már a korábbi államigazgatási eljárási kódex (Áe.) is tartalmazott.] Az alapelvek értékelését a „jó közigazgatáshoz való jog” szempontjából lásd Váczi: i. m. 201-203.